

Vor der Sommerpause: Zweimal kein Rechtsschutz gegen Vereinte Nationen

 juwiss.de/2013-77/

July 30, 2013

Von ANDREAS SCHÜLLER

Innerhalb kurzer Zeit ergingen durch die Vereinten Nationen (UN) in New York und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zwei Entscheidungen, Betroffenen und Hinterbliebenen keinen Zugang zu Überprüfungsmechanismen für ihre geltend gemachten Ansprüche gegen die Vereinten Nationen zu gewähren. Die Ansprüche betrafen zum einen den Ausbruch von Cholera in Haiti und zum anderen den Völkermord in Srebrenica.



Ablehnung von Entschädigungsansprüchen von Choleraopfern aus Haiti

Am 5. Juli 2013 lehnten die Vereinten Nationen in New York Ansprüche von 5000 Cholera-Opfern aus Haiti ab. Die Begründung besteht, wie bereits eine vorangegangene Stellungnahme zu den geltend gemachten Ansprüchen vom 21. Februar 2013, aus nur einem Absatz: Die Ansprüche könnten nicht akzeptiert werden, da ihre Prüfung notwendigerweise eine Überprüfung politischer Entscheidungen („*political and policy matters*“) beinhalte. Solche Ansprüche könnten daher unter Berufung auf das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen von 1946, Abschnitt 29, nicht zur Entscheidung angenommen werden. Die Einrichtung einer „*Standing Claims Commission*“, wie in Ziffer 55 des Truppenstatuts zwischen der UN-Mission in Haiti (MINUSTAH) und Haiti vorgesehen, wurde daher auch abgelehnt.

Die Anwälte der Betroffenen hatten in ihrer Antwort auf das Schreiben vom Februar detailliert geprüft, ob es für diese Argumentation der UN-Rechtsabteilung, d.h. für den Verweis auf „politische Entscheidungsspielräume“, eine rechtliche Grundlage gebe. Abschnitt 29 des Übereinkommens verpflichtet die UN, für geeignete Verfahren zur Beilegung von, unter anderem, „anderen privatrechtlichen Streitigkeiten“ zu sorgen. Ein Hinweis darauf, dass ein Streitbeilegungsverfahren bei privatrechtlichen Ansprüchen dann nicht zulässig ist, wenn politische Entscheidungen der UN berührt werden könnten, fehlt. Gleiches gilt für den im Truppenstatut vorgesehenen Mechanismus („*Standing Claims Commissions*“) für die Befassung mit privatrechtlichen Streitigkeiten („*disputes of a private law character*“). Die Ansprüche auf Haftung für Verletzungen der körperlichen Unversehrtheit („*personal injury, including tort claims*“) sind solche privatrechtlicher Natur, wie die UN selbst in mehreren Berichten festgehalten hat (siehe zum Beispiel Ziff. 15-20 des Berichts des UN-Generalsekretärs über die Implementierung von Abschnitt 29 des UN Übereinkommens). In vollem Bewusstsein des Fehlens einer gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit von Entscheidungen der UN-Rechtsabteilung sieht diese von einer Begründung ihrer Entscheidung vollständig ab. Die UN umgeht mit dem Hinweis auf

politische Entscheidungen letztlich der Überprüfung der Ansprüche, ohne dass sich hierfür eine rechtliche Grundlage in der UN-Charta oder anderen verbindlichen Übereinkommen finden lässt.

EGMR-Beschwerde gegen UN-Immunität im Srebrenica-Fall unzulässig

Zuvor, am 11. Juni 2013, veröffentlicht am 27. Juni 2013, lehnte der EGMR eine Beschwerde gegen die Niederlande als offensichtlich unbegründet und daher gemäß § 35 Absatz 3 lit. a EMRK unzulässig ab, die sich gegen die Entscheidungen niederländischer Gerichte richtete, der UN Immunität zu gewähren. Vorausgegangen waren Entschädigungsklagen von Hinterbliebenen des Völkermords in Srebrenica. Diese richteten sich sowohl gegen den niederländischen Staat, der 1995 seine Soldaten vor Ort als Teil der UN-Mission stationiert hatte, als auch gegen die UN selbst. Der EGMR stellte nun darauf ab, dass Artikel 6 Absatz 1 EMRK zwar das Recht beinhalte, Zugang zu einem Gericht zu haben, dieses Recht aber Einschränkungen unterliegen könne und den Staaten ein gewisser Ermessensspielraum zuzugestehen sei. Insbesondere seien andere völkerrechtliche Regeln zu berücksichtigen (Ziff. 139). Der EGMR argumentierte, dass Kapitel VII-Resolutionen des UN-Sicherheitsrates ohne Zustimmung der Vereinten Nationen nicht für staatliche Gerichte überprüfbar sind, da dies einzelnen Staaten durch ihre Gerichte erlauben würde, in UN-Operationen und damit einen der Kernbereiche der UN, einzugreifen (Ziff. 154). Der Gerichtshof erkennt zwar an, dass das Verbot des Völkermords zu den zwingenden Regeln des Völkerrechts gehört, von denen nicht abgewichen werden dürfe. Der aus der Verletzung einer solchen *ius cogens*-Norm resultierende Anspruch auf Entschädigung hat jedoch keinen zwingenden Charakter und folglich ist eine Abweichung möglich (Ziff. 158).

In einem früheren Urteil, der Rechtssache Waite and Kennedy (Rs. 26083/94), hatte der EGMR entschieden, dass bei der Prüfung von Immunität einer internationalen Organisation darauf abgestellt werden müsse, ob diese einen ausreichenden eigenen Streitbeilegungsmechanismus zur Verfügung stelle. Falls dies nicht der Fall sei, dürften nationale Gerichte eine Klage verhandeln. Im Hinblick auf Entschädigungsansprüche der Betroffenen aus Srebrenica stellte der EGMR fest, dass seitens der Vereinten Nationen kein geeigneter Streitbeilegungsmechanismus eingesetzt worden ist. Daraus folge aber nicht *ipso facto*, dass die Anerkennung von Immunität automatisch eine Verletzung des EMRK-Rechts auf Zugang zu einem Gericht beinhalte (Ziff. 164). Damit schränkt der EGMR seine bisherige Rechtsprechung ein, die auf die Existenz von Streitbeilegungsmechanismen innerhalb einer Organisation abstellte. Für die UN gilt danach etwas anderes, zumindest wenn der Kernbereich Frieden und Sicherheit betroffen ist und für alle Staaten verpflichtende Resolutionen nach Kapitel VII der UN-Charta einschlägig sind. Zwar müssen die UN auch dann eigene Streitbeilegungsmechanismen, siehe den zuvor angesprochenen Haiti-Fall, für privatrechtliche Ansprüche einrichten. Sollten sie dies unterlassen, können nationale Gerichte trotzdem eine Klage gegen die UN ablehnen und der menschenrechtliche Anspruch auf Zugang zu einem Gericht muss zurücktreten.

Fazit: Fehlender Rechtsschutz gegen Handeln der Vereinten Nationen

Beide Entscheidungen zeigen ein Problem auf: Gegen Amtspflichtverletzungen der UN gibt

es keinen Zugang zu Rechtsschutzmechanismen für Betroffene, wie es in Deutschland etwa über § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG möglich wäre, wenn ein Hoheitsträger in seinem hoheitlichen Handeln eine Amtspflicht verletzt. Letzteres ist Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips, bestehend aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit (Art. 20 Absatz 3 GG) und der Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Absatz 4 GG). Auf völkerrechtlicher Ebene gewährt unter anderem Art. 14 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte Zugang zu Rechtsschutz; mithin ist dieses prozessuale Menschenrecht international anerkannt und verankert. Daher ist es umso bedauerlicher, dass die UN keinen Rechtsschutz zulassen und rechtswidriges Verhalten ausschließlich auf politischer und diplomatischer Ebene kompensieren wollen. Dabei ist nicht zuletzt in Abschnitt 29 des UN Übereinkommens der menschenrechtliche Grundsatz des Zugangs zu einem Gericht berücksichtigt, aber bislang nicht umgesetzt worden. In Haiti geschieht eine *ex gratia* Gutmachung etwa in Form von Programmen zur Verbesserung der medizinischen und sanitären Einrichtungen sowie der Trinkwasseraufbereitung. Den individuellen Bedürfnissen ist dadurch schwierig Rechnung zu tragen.

Noch schwieriger wird es, wenn die UN und Betroffene im Streit darüber liegen, ob überhaupt eine Rechtsverletzung der UN vorliege. Für einen solchen Fall, der nicht Haiti und Srebrenica betrifft, in denen die UN ein Fehlverhalten selbst anerkannt hat, fehlt es dann erst Recht an einem unabhängigen Streitbeilegungsmechanismus. Dabei ist die Einrichtung eines solchen Mechanismus in Abschnitt 29 lit. a des Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der UN vorgesehen. Diese Vorschrift wurde jedoch nie umgesetzt, sondern nur in Truppenstatute übernommen. Es gibt aber weder im Kontext von einzelnen UN-Missionen noch permanent auf UN-Ebene einen Streitbeilegungsmechanismus für Streitigkeiten privatrechtlicher Natur. Der Hinweis darauf, dass viele der 193 UN-Mitgliedstaaten Amtshaftungsklagen in ihren eigenen Rechtssystemen auch nicht kennen würden oder solche Ansprüche dort nicht durchsetzbar und diese vor allem in westlichen Demokratien ausgeprägt seien, trägt nicht dazu bei, UN-Missionen viel Vertrauen entgegen zu bringen. Niederländische Gerichte haben in einem anderen Fall in zweiter Instanz Hinterbliebenen aus Srebrenica eine Entschädigung zugesprochen; die Entscheidung ist gleichwohl noch nicht rechtskräftig. Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es dringend an der Zeit ist, innerhalb der UN selbst den vorgesehenen unabhängigen Streitbeilegungsmechanismus einzurichten, um Anspruchsforderungen von Betroffenen wegen rechtswidrigen Verhaltens von UN-Mitarbeitern nach anerkannten verfahrensrechtlichen Garantien zu prüfen. In New York besteht daher dringender Handlungs- und Reformbedarf.